Организация Объединенных Наций S/2015/229*



Совет Безопасности

Distr.: General
1 April 2015
Russian
Original: English

Партнерство ради мира: на пути к партнерскому миротворчеству

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. В своей резолюции 2167 (2014) Совет Безопасности просил меня подготовить не позднее 31 марта 2015 года в тесной консультации с Комиссией Африканского союза и Европейским союзом доклад об оценке и рекомендации относительно развития партнерских связей между Организацией Объединенных Наций и соответствующими региональными организациями в рамках операций по поддержанию мира. В рамках деятельности, проводимой в соответствии с главой VIII Устава Организации Объединенных Наций, содержащиеся в настоящем докладе оценка и рекомендации развивают и дополняют мои предыдущие доклады, касающиеся сотрудничества с региональными организациями, включая последние доклады о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в области мира и безопасности (S/2011/805) и о сотрудничестве с региональными и другими организациями (S/2014/560) и мое письмо на имя Председателя Совета Безопасности о переходе от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Мали и Центральноафриканской Республике (S/2015/3). Также, оценка и рекомендации подготовлены с учетом позиций и областей, представляющих интерес для Совета и определенных в резолюции 2167 (2014) и в заявлениях Председателя Совета о сотрудничестве с Африканским союзом (S/PRST/2014/27) и Европейским союзом (S/PRST/2014/4).

2. В рамках настоящего доклада рассматриваются преимущественно партнерские отношения с региональными организациями и соглашения о поддержании мира, но не весь спектр деятельности по поддержанию мира и безопасности. В докладе освещаются главным образом партнерские отношения с Африканским союзом и Европейским союзом — двумя организациями, конкретно

* Переиздано по техническим причинам 21 апреля 2015 года.





упомянутыми в пункте 28 резолюции 2167 (2014) и являющимися в настоящее время наиболее близкими партнерами Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира. Другие региональные и субрегиональные организации и соглашения упоминаются в соответствующих случаях, когда они принимали участие в решении вопросов, касающихся поддержания мира, или в операциях по поддержанию мира.

II. Тенденции, касающиеся партнерских отношений в рамках миротворческой деятельности

3. В течение последнего десятилетия потребности в проведении деятельности по поддержанию мира возросли. Основная доля усилий по поддержанию мира предпринимается в Африке, и более 87 процентов миротворцев Организации Объединенных Наций развернуты на африканском континенте. В то же время в рамках миротворческой деятельности наблюдается изменение динамики развития конфликтов, отличающееся усилением их регионального и глобального характера, а также, в некоторых случаях, наличием нетрадиционных угроз, в особенности исходящих от экстремистских групп, действующих бок о бок с криминальными группами и сторонами в конфликтах. В последнее время большинство миротворцев несут службу в районах, где мир весьма нестабилен и где для выполнения мандатов по защите гражданского населения зачастую приходится предпринимать решительные действия.

4. В таких условиях участие региональных партнеров в миротворческой деятельности вместе с операциями Организации Объединенных Наций стало скорее нормой, а не исключением. Такая практика наиболее широко применяется в Африке, где Африканский союз и субрегиональные механизмы, а также Европейский союз совместно с операциями Организации Объединенных Наций принимают участие в урегулировании конфликтов на всех их этапах. В настоящее время на континенте осуществляются девять операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, шесть операций по поддержанию мира под руководством Африканского союза и региональных экономических сообществ/региональных механизмов, одна смешанная операция Организации Объединенных Наций — Африканского союза и девять гражданских миссий и военных операций Европейского союза. В каждом конкретном случае модели такого многостороннего взаимодействия адаптируются с учетом конкретным особенностей того или иного кризиса.

5. За прошедшие годы такие модели позволили выработать общее понимание сравнительных преимуществ каждой организации и обеспечить желаемое распределение функций между ними. В недавних случаях, касающихся Мали и Центральноафриканской Республики, руководство операциями, инициированными субрегиональными субъектами, осуществлял Африканский союз, а затем эти операции были преобразованы в операции Организации Объединенных Наций. В обоих случаях Организация Объединенных Наций и Европейский союз оказывали поддержку в развертывании операций, проводимых под руководством Африканского союза. В Мали после того, как Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали (АФИСМА) передала свои полномочия МИНУСМА, Африканский союз сохранил за собой политическую роль, создав Миссию Африканского союза по Мали и Сахелю (МИСАХЕЛЬ), которая продолжала оказывать содействие проведению межмалийского всеохватного диалога. В Центральноафриканской Республике после

перехода полномочий от Международной миссии под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике (АФИСМЦАР) к Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА) Африканский союз, действовавший через АФИСМЦАР, и Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ) продолжали играть ключевую роль в переходном процессе и деятельности по стабилизации положения в стране. Также, в обоих случаях наряду с операциями, осуществляемыми под руководством Африканского союза или Организации Объединенных Наций, Европейский союз в рамках осуществления своей политики в области безопасности и обороны развертывал свои узкоспециализированные присутствия меньшего размера, наделенные мандатом на проведение учебной деятельности и оказание консультационной помощи или мандатом, направленным на устранение пробелов в деятельности миссий.

6. Эти модели взаимодействия, а также другие успешные примеры сотрудничества, например в Сомали, могут служить основой для дальнейшей оптимизации усилий в будущем. Например, многочисленные случаи одновременного участия Организации Объединенных Наций, Африканского союза и Европейского союза в операциях на Африканском континенте подтверждают, что все три организации способны предоставлять необходимый миротворческий потенциал и отыскивать способы урегулирования кризисов и постконфликтных ситуаций. Во многих случаях все три организации наряду с другими субъектами также играют важную роль в оказании содействия политическим и посредническим процессам. Тем не менее потенциальные возможности расширения трехстороннего взаимодействия и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и Европейским союзом еще не изучены и не используются в полной мере.

7. Практически нет сомнений в том, что партнерские связи Организации Объединенных Наций с региональными субъектами в рамках деятельности по поддержанию мира в последние годы вышли на высокий уровень и приобрели сложный характер. Увеличение числа субъектов и моделей взаимодействия создает проблему, диктующую необходимость недопущения раздробленности усилий, их дублирования или конкуренции, но и при этом обеспечивает возможности для максимально эффективной мобилизации коллективных усилий и использования сравнительных преимуществ различных организаций для достижения общих целей в областях мира и безопасности. В нижеследующих разделах дается обзор существующих институциональных механизмов и инициатив, призванных обеспечить наиболее полную реализацию указанных возможностей, а также приводится информация о практическом использовании этих механизмов в различных странах и тематических областях.

III. Координационные и консультационные механизмы

Механизмы на стратегическом уровне

8. Эффективность и действенность партнерских отношений в рамках операций по поддержанию мира зависит от согласования стратегических и политических задач различными субъектами, участвующими в деятельности по поддержанию мира, начиная с ранних этапов, связанных с планированием их операций и предшествующих определению их мандатов, и кончая их преобразова-

нием или свертыванием. Это в свою очередь зависит от эффективного сотрудничества между их директивными органами. В некоторых трудных случаях бывает непросто выработать четкий стратегический курс в рамках одной организации, а еще сложнее — для нескольких организаций, которые имеют различный членский состав и придерживаются разных позиций и отношения между которыми в общем контексте главной ответственности Совета Безопасности за поддержание мира и безопасности определены весьма условно.

Организация Объединенных Наций и Африканский союз

9. Вступление в силу в декабре 2003 года Протокола об учреждении Совета мира и безопасности Африканского союза в значительной мере расширило возможности Африканского союза в вопросах, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов. В течение прошедшего после этого времени Африканский союз и региональные экономические сообщества/региональные механизмы все более активно выступали с инициативами, касающимися мира и безопасности, а их роль в этой сфере возросла как в качественном, так и в количественном отношениях. В результате партнерские отношения между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом прошли путь развития от модели наращивания потенциала до партнерских отношений, основанных на стратегическом сближении интересов.

10. В статье 17 Протокола об учреждении Совета мира и безопасности Африканского союза признается главная ответственность Совета Безопасности за поддержание мира и безопасности. На практике за период, прошедший с 2007 года, Совет Безопасности и Совет мира и безопасности Африканского союза наладили более тесные связи, в том числе благодаря проведению ежегодных совместных консультационных совещаний. Оба органа подчеркивали свою приверженность развитию более тесных и организационно оформленных отношений посредством расширения обмена информацией, координации деятельности по планированию и наблюдению, проведения совместных оценок и выработки стратегий для повышения эффективности операций по поддержанию мира. Однако процесс практической реализации такой приверженности осуществлялся медленными темпами.

11. Ожидается, что проведение консультационных совещаний позволит достичь большей согласованности при принятии политических решений по конкретным вопросам обеими организациями, в которых процессы принятия решений существенно отличаются друг от друга. Проблема обеспечения институциональной согласованности и четкого представления о необходимом уровне консультаций между двумя организациями в некоторых случаях приводила к принятию непоследовательных политических решений. Эта проблема усугубляется отсутствием четкого разделения функций между региональными экономическими сообществами/региональными механизмами и Африканским союзом в вопросах мира и безопасности в Африке. В моем последнем письме на имя Председателя Совета Безопасности, касающемся обобщения накопленного опыта в вопросах передачи полномочий (S/2015/3), я особо отметил важность обеспечения политической слаженности и согласования политики и стратегий на самых высоких уровнях.

12. В Центральноафриканской Республике стратегическому сближению между партнерами в значительной мере способствовало общее видение, которое

было изложено Советом Безопасности на раннем этапе и в нескольких резолюциях, в которых содержалась просьба к Секретариату осуществить в консультации с Африканским союзом и другими региональными партнерами планирование на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств для преобразования миротворческой операции Африканского союза в миссию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В Мали, с другой стороны, разногласия между государствами-членами, соответствующими органами на международном, региональном и субрегиональном уровнях и в рамках Секретариата по вопросу о соответствующем последующем курсе действий ограничили возможности партнеров по миротворческой деятельности в плане совместной разработки четкой и общеприемлемой «дорожной карты» для урегулирования кризиса.

13. Наличие согласованного стратегического подхода, в том числе обеспечение с самого начала общего стратегического понимания задач развертывания миссии по поддержанию мира, также имело решающее значение в случае такой смешанной миссии как Смешанная операция Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Мнения о целесообразности применения смешанных моделей могут быть разными, однако несомненно то, что такие модели должны вырабатываться в рамках тесных официальных и неофициальных консультаций между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом на этапе учреждения и всей последующей деятельности таких миссий. Когда стратегические цели и взгляды обеих организаций по вопросу урегулирования конфликта или необходимого взаимодействия со сторонами начинают расходиться, такая смешанная операция, как ЮНАМИД, утрачивает свою способность оказывать политическое влияние на стороны и выполнять свой мандат.

14. Опыт, накопленный в процессах передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике, показал, что африканские страны, избранные членами Совета Безопасности («африканская тройка»), могут играть ключевую роль в повышении уровня координации и взаимодействия между обоими советами. В феврале 2014 года Совет мира и безопасности Африканского союза официально одобрил создание механизма «африканской тройки» в Нью-Йорке и наделил Постоянную миссию наблюдателя от Африканского союза при Организации Объединенных Наций функциями секретариата этого механизма. «Африканская тройка» может способствовать тому, чтобы мнения Африканского союза и соответствующих региональных экономических сообществ учитывались в дискуссиях и решениях Совета Безопасности, и таким образом оказывать содействие выработке единой позиции Совета Безопасности, Совета мира и безопасности Африканского союза и соответствующих региональных экономических сообществ.

15. Секретариат Организации Объединенных Наций и Комиссия Африканского союза углубили свои партнерские отношения. Совместная целевая группа Организации Объединенных Наций — Африканского союза утвердилась в качестве одного из важных инструментов повышения слаженности, что позволило Секретариату и Комиссии координировать решение неотложных и долгосрочных стратегических вопросов, представляющих общий интерес, и определять области для совместных действий.

16. Создание в 2010 году Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе (ОООНАС) также способствовало развитию партнерских отношений между этими двумя организациями в области поддержания мира. Данное Отделение выполняет двойную роль, заключающуюся во взаимодействии с Африканским союзом в целях содействия планированию и осуществлению текущих операций и разработке стратегий, а также в оказании поддержки в деле укрепления институционального потенциала в интересах развития партнерских отношений при уделении особого внимания обеспечению функционирования Африканской архитектуры мира и безопасности.

17. На политическом уровне механизмы тесных и постоянных консультаций между Организацией Объединенных Наций и региональными субъектами также имеют большое значение для дальнейшего стратегического и политического сближения, в том числе в целях поддержки миротворческих мандатов. Группа по поддержке и последующей деятельности в связи с ситуацией в Мали под совместным председательством Африканского союза, Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Организации Объединенных Наций, в состав которой также входит Европейский союз, и Международная контактная группа по Центральноафриканской Республике под совместным председательством Африканского союза и Конго эффективно обеспечивали координацию между заинтересованными сторонами в целях поддержки мирного процесса в этих странах. Они также способствовали созданию благоприятных условий для выполнения мандатов МИНУСМА и МИНУСКА.

18. К числу других политических и посреднических механизмов, задействуемых в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, относится Имплементационная группа высокого уровня Африканского союза, которая направляет усилия по взаимодействию и посредничеству в связи с Суданом и между Суданом и Южным Суданом и которой оказывают поддержку Специальный посланник Организации Объединенных Наций по Судану и Южному Судану и Совместный специальный представитель Африканского союза-Организации Объединенных Наций по Дарфуру. Эти группы совместно разрабатывают стратегии, осуществляют совместные миссии и, при необходимости, совместно обращаются к Совету мира и безопасности Африканского союза и Совету Безопасности Организации Объединенных Наций. Также в Южном Судане мой Специальный посланник по Судану и Южному Судану и мой Специальный представитель по Южному Судану проводят тесные консультации с Межправительственной организацией по развитию (ИГАД) в рамках посреднических процессов и регулярно взаимодействуют со старшим руководством Комиссии Африканского союза и его государствами-членами в целях поддержки ИГАД.

Организация Объединенных Наций и Европейский союз

19. Взаимодействие и координация на стратегическом уровне между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом в области поддержания мира и урегулирования кризисов осуществляются в различных форматах. Совет Безопасности два раза в год проводит неофициальные совещания с участием Комитета Европейского союза по политическим вопросам и вопросам безопасности, на которых обсуждаются деятельность по поддержанию мира и другие проблемы мира и безопасности. Они являются важными форумами для обмена информацией, но обычно не приводят к согласованию мнений относи-

тельно надлежащих действий в конкретных случаях, связанных с поддержанием мира. Что касается мандатов в тех случаях, когда операции Европейского союза в рамках общей политики в области безопасности и обороны проводятся в контексте деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, то координация обычно осуществляется через членов Совета Безопасности. Они помогают в обеспечении того, чтобы миротворческие миссии упоминались в резолюциях Совета Безопасности и дополняли более широкие мандаты операций по поддержанию мира, проводимых под руководством Организации Объединенных Наций или Африканского союза.

20. Для дополнения этих усилий и с участием Секретариата между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом проводится ряд других стратегических дискуссий высокого уровня, в том числе регулярные брифинги Высокого представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности для Совета Безопасности, брифинги, проводимые старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций для Комитета по политическим вопросам и вопросам безопасности в Брюсселе, и проходящие два раза в год заседания Руководящего комитета Организации Объединенных Наций-Европейского союза по регулированию кризисов под совместным председательством заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и заместителя Генерального секретаря Европейской внешнеполитической службы. Последний формат позволяет проводить более обстоятельное обсуждение вопросов, относящихся к поддержанию мира, обеспечивая при этом возможности для согласования на стратегическом уровне вопросов, связанных с разделением функций, политическими заявлениями и стратегиями выхода. Поддержанию связи на стратегическом уровне также способствуют делегация Европейского союза при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и созданное в 2011 году Отделение связи Организации Объединенных Наций по вопросам мира и безопасности в Брюсселе.

21. Помимо этого, комплексную стратегическую основу для взаимоотношений с Европейским союзом в области поддержания мира и урегулирования кризисов по-прежнему обеспечивают три важных документа: Совместная декларация о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом в урегулировании кризисов 2003 года, Совместное заявление о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом в области урегулирования кризисов 2007 года и План действий по оказанию расширенной поддержки Организации Объединенных Наций в контексте деятельности по поддержанию мира в рамках общей политики Европейского союза в области безопасности и обороны (План действий Европейского союза), принятый Комитетом Европейского союза по политическим вопросам и вопросам безопасности в 2012 году. В последнем документе определены приоритетные задачи сотрудничества Организации Объединенных Наций и Европейского союза в сфере поддержания мира, которые решались на протяжении последних двух лет обеими организациями, включая обеспечение предоставления государствами — членами Европейского союза более значительных воинских и полицейских контингентов; осуществление координации на этапе планирования; сотрудничество на стратегическом и директивном уровнях; и анализ накопленного опыта и обеспечение профессиональной подготовки. В настоящее время обсуждается вопрос о принятии новой рамочной программы сотрудничества, основанной на предыдущей программе, но предполагающей

подтверждение обязательств и установление соответствующих приоритетов с учетом опыта, накопленного за последнее время.

Организация Объединенных Наций и другие региональные организации и механизмы

22. В последние годы было отмечено несколько случаев, когда в контексте развертывания операций по поддержанию мира стратегическая координация осуществлялась за рамками Африканского союза, субрегиональных организаций в Африке и Европейского союза. Примечательным примером в этом отношении является Сирийская Арабская Республика, где после эскалации кризиса Организация Объединенных Наций сотрудничала с Лигой арабских государств (ЛАГ), прежде всего по политическим вопросам и вопросам посредничества, в результате чего была развернута Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Сирийской Арабской Республике (МООННС). В частности, в феврале 2012 года между ЛАГ и Организацией Объединенных Наций была достигнута договоренность о принятии совместных мер по дипломатическим каналам и назначении первого Совместного специального посланника Организации Объединенных Наций-Лиги арабских государств по Сирии. Усилия Совместного специального посланника способствовали тому, что Совет Безопасности принял резолюцию 2042 (2012), содержащую план из шести пунктов. Этот план послужил основой для развертывания МООННС в целях осуществления наблюдения за прекращением насилия и представления соответствующей информации. Однако когда конфликт стал выходить за пределы страны, МООННС свернула свою деятельность в июле 2012 года по аналогии с предыдущей миссией ЛАГ по наблюдению в составе 67 человек.

Механизмы на оперативном уровне

23. Помимо проведения обсуждений на стратегическом уровне оперативная координация имеет ключевое значение для достижения общего понимания, способствующего принятию стратегических решений и обеспечению эффективного и согласованного выполнения мандатов на местах. В этой деятельности участвуют ряд субъектов на всех сторонах, в том числе группы, которые проводят и согласовывают аналитическую работу и планируют операции или оказывают им поддержку после их развертывания, и механизмы, благодаря которым обеспечивается координация действий не только между параллельно функционирующими миссиями или миссиями, одна из которых передает полномочия другой, но и также с другими структурами на местах.

Организация Объединенных Наций и Африканский союз

24. До настоящего времени Организация Объединенных Наций и Африканский союз сотрудничали на оперативном уровне на местах в пяти случаях, связанных с деятельностью по поддержанию мира, а именно в Бурунди, Мали, Сомали, Центральноафриканской Республике и в Дарфуре, Судан. Сотрудничество в этих странах/районах в значительной степени определяло характер партнерских отношений в сфере поддержания мира между этими двумя организациями на оперативном уровне. В рамках этого партнерства в большинстве случаев использовалась модель поэтапного развертывания и преобразования операций Африканского союза в операции Организации Объединенных Наций. В таких случаях оперативное сотрудничество осуществляется путем оказания

поддержки Африканскому союзу на этапах планирования его операций, а также в ходе их развертывания и затем путем тесного взаимодействия в целях обеспечения их эффективного преобразования в операции Организации Объединенных Наций и передачи им соответствующих полномочий.

25. Деятельность в Сомали представляет собой успешный пример совместного планирования, особенно с учетом того, что в Совете Безопасности рассматривается возможность преобразования в надлежащее время Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Сотрудничество на местах в связи с разработкой стратегической концепции АМИСОМ в 2012 году позволило придать новый импульс стратегическому партнерству Африканского союза и Организации Объединенных Наций и способствовало увеличению численности воинского контингента АМИСОМ, что было одобрено Советом мира и безопасности Африканского союза и Советом Безопасности Организации Объединенных Наций. В 2013 году совместная миссия Африканского союза и Организации Объединенных Наций по оценке укрепила это сотрудничество за счет установления общих стратегических целей и контрольных показателей. По итогам этой миссии были разработаны три варианта дальнейших действий, один из которых был одобрен обоими советами. Широкие консультации и подключение к ним ключевых партнеров позволили согласовать и оперативно претворить в жизнь совместные рекомендации. Второй совместный обзор Африканского союза и Организации Объединенных Наций в отношении АМИСОМ и Национальных сил безопасности Сомали намечено провести в апреле 2015 года.

26. Два недавних примера поэтапного развертывания миссий Африканского союза и Организации Объединенных Наций связаны с развертыванием АФИСМА в 2012 году, которую заменила МИНУСМА в 2013 году, и АФИСМЦАР в 2013 году, на смену которой пришла МИНУСКА в 2014 году. В последнем случае Организация Объединенных Наций с самого начала оказывала содействие передаче полномочий от Миссии по укреплению мира в Центральноафриканской Республике (МИКОПАКС), осуществлявшейся под руководством ЭСЦАГ, к АФИСМЦАР и уже с апреля 2013 года принимала участие в миссиях по оценке, осуществлявшихся под руководством Африканского союза. Организация Объединенных Наций предоставляла технические и экспертные консультационные услуги по вопросам планирования и развертывания АФИСМЦАР, укрепления структуры командования и управления АФИСМЦАР и создания административной инфраструктуры и потенциала в области профессиональной подготовки. После принятия резолюции 2149 (2014) Организация Объединенных Наций и Африканский союз разработали план передачи полномочий, осуществлением которого занималась группа, координировавшая свою работу с АФИСМЦАР и Объединенным представительством Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР), что содействовало более планомерной передаче полномочий. Например, создание в Банги совместного координационного форума АФИСМЦАР-МИНУСКА по вопросам защиты гражданского населения в рамках деятельности по планированию передачи полномочий помогло избежать образования вакуума в осуществлении мандата на обеспечение защиты гражданского населения.

27. Тесное оперативное сотрудничество также должно являться одним из ключевых элементов процесса формирования вооруженных сил и полиции в

случае поэтапного развертывания. И в Мали, и в Центральноафриканской Республике, несмотря на то, что после принятия решений о передаче полномочий требования Организации Объединенных Наций в отношении преобразования миссий были четко озвучены на раннем этапе, потенциал воинских контингентов АФИСМА и АФИСМЦАР, перешедший в распоряжение сменивших их миссий Организации Объединенных Наций, не отвечал соответствующим стандартам Организации Объединенных Наций в том, что касается как имущества и самообеспечения, так и профессиональной подготовки. Хотя применение более низких стандартов иногда связано с быстрым развертыванием силовых операций в Африке, процесс передачи полномочий может быть более успешным при осуществлении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в целях содействия соблюдению стандартов Организации Объединенных Наций в ходе формирования воинских и полицейских контингентов миссий Африканского союза, статус которых, как ожидается, будет изменен.

28. Организация Объединенных Наций также продолжает осуществлять координацию действий с Африканским союзом в связи с оказанием содействия укреплению Региональной целевой группы Африканского союза, принимающей участие в осуществлении Инициативы по региональному сотрудничеству в целях ликвидации «Армии сопротивления Бога». В феврале 2015 года по просьбе Комиссии Африканского союза Организация Объединенных Наций направила в Яунде многопрофильную группу экспертов для оказания содействия в разработке стратегической концепции операций в целях осуществления инициативы по созданию многонациональной объединенной целевой группы для противодействия движению «Боко харам». Бригада оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) является примером воплощения еще одной новаторской модели оперативного сотрудничества между двумя организациями: Организация Объединенных Наций изначально поддержала региональную инициативу по урегулированию кризиса в восточной части Демократической Республики Конго и в 2013 году создала данную бригаду в МООНСДРК.

Организация Объединенных Наций и Европейский союз

29. Оперативное сотрудничество с Европейским союзом в рамках различных операций по поддержанию мира, которое осуществлялось в последнее время, в частности в Демократической Республике Конго, Мали и Центральноафриканской Республике, обычно основывалось на четком разделении функций в целях обеспечения наиболее эффективного использования возможностей и ресурсов каждой организации. В том что касается начальных этапов планирования, когда координация имеет ключевое значение для обеспечения взаимодополняемости и недопущения дублирования или для осуществления плавного перехода в материально-техническом и оперативном плане, то недавние примеры свидетельствуют о прогрессе, достигнутом в рамках партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом за последние несколько лет. Сначала в Мали, а затем в Центральноафриканской Республике оперативное планирование в отношении МИНУСМА, Миссии Европейского союза по подготовке сил безопасности Мали и Миссии Европейского союза по общей политике в сфере безопасности и обороны в сахельской части Мали

осуществлялось при проведении консультаций с Европейским союзом. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций и Европейского союза в отношении координации при планировании соответствующих операций, предусмотренных в Плане действий Европейского союза, были опробованы в Мали применительно к Миссии Европейского союза по общей политике в сфере безопасности и обороны в сахельской части Мали, а также содействовали успешной передаче МИНУСКА обязанностей в отношении обеспечения безопасности Военной операции Европейского союза в Центральноафриканской Республике и развертыванию ранее в марте этого года Военно-консультативной миссии Европейского союза в Центральноафриканской Республике. В соответствии с этими руководящими принципами Организация Объединенных Наций и Европейский союз планируют совместно рассмотреть выводы, сделанные по итогам преобразования операции Европейского союза и передачи ее полномочий Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике, и при необходимости разработать общие руководящие принципы для аналогичных случаев в будущем. Опыт, накопленный в связи с передачей МИНУСКА лагеря Европейского союза «Юкатекс», также заслуживает положительной оценки, а выводы, сделанные по итогам этого процесса, следует, в потенциальном плане, учитывать в будущем, когда возникнет необходимость в совместном использовании ресурсов обеих организаций.

30. Сотрудничество и координация на местах между миссиями Организации Объединенных Наций и Европейского союза и параллельное развертывание операций доказали свою эффективность и осуществлялись в большинстве случаев. Работа механизмов координации, действующих в различных условиях, включает деятельность сотрудников по связи на местах, совместное размещение персонала, налаживание обмена секретной информацией и участие представителей Европейского союза в работе координирующих структур под руководством Организации Объединенных Наций, в частности механизмов, занимающихся вопросами верховенства права и реформирования сектора безопасности, при участии гражданских миссий Европейского союза. Для того чтобы такие механизмы были эффективными, они должны неизменно опираться на твердую политическую волю, с тем чтобы работа велась сообща и в духе партнерства. В Косово[1] сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом следует укреплять и далее в целях обеспечения более согласованного международного взаимодействия, а также в связи с продолжающейся реорганизацией Миссии Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС).

31. И наконец, следует отметить, что с учетом важной роли делегации Европейского союза в оказании поддержки органам юстиции и другим учреждениям в странах, переживших кризисные ситуации, тесное сотрудничество с более широким кругом подразделений системы Организации Объединенных Наций в совместном определении соответствующих приоритетов имеет решающее значение для осуществления последовательных стратегий укрепления институционального потенциала. Например, были налажены тесные партнерские связи между МИНУСМА и делегацией Европейского союза в Мали, которая предоставила технические средства и оказала помощь в проведении ремонта в одном из судов в Тимбукту. В Демократической Республике Конго при финансовой

[1] Ссылки на Косово следует рассматривать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

помощи Европейского союза МООНСДРК создала семь групп по поддержке судебного преследования в целях оказания национальным органам власти содействия в обеспечении преследования за совершение серьезных преступлений.

32. Что касается стратегий выхода, то следует отметить, что степень координации действий между двумя организациями не была столь высокой, хотя обе организации привержены расширению взаимодействия на завершающих этапах осуществления своих соответствующих миссий. За исключением случаев, когда существовало четкое понимание процесса передачи полномочий от одной организации к другой, обе организации, как правило, проводили свои собственные стратегические обзоры и принимали решения в отношении сокращения численности миссий и проведения последующих мероприятий при ограниченном учете мнений своих партнеров. В частности, в случае Демократической Республики Конго обе организации могли бы проводить консультации на более ранних этапах и осуществлять более тесное взаимодействие при планировании своих соответствующих обзоров и процессов передачи полномочий, хотя на более поздних этапах работы уровень взаимодействия повысился.

Организация Объединенных Наций и другие региональные партнеры

33. Деятельность в Косово, осуществляемая в соответствии с резолюцией 1244 (1999), служит наглядным примером усилий Организации Объединенных Наций по координации работы с другими региональных субъектами, в частности Организацией Североатлантического договора (НАТО) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Миссия ОБСЕ в Косово на протяжении длительного времени взаимодействует с Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК), выступая в качестве ее компонента по укреплению институционального потенциала, что на протяжении многих лет позволяло осуществлять тесное и конструктивное сотрудничество. Международные силы безопасности в Косово (СДК), развернутые НАТО параллельно МООНК в качестве международного присутствия по безопасности, насчитывают на местах около 5000 военнослужащих и выполняют функцию «третьего эшелона чрезвычайного реагирования», подключаемого после задействования полиции Косово и ЕВЛЕКС. Между МООНК и СДК на уровне офицеров связи и глав миссий осуществляется тесное сотрудничество по вопросам выполнения их соответствующих мандатов и по всем оперативным вопросам, включая обеспечение стабильной обстановки в северной части Косово и охрану объектов религиозного наследия.

IV. Поддержка в целях расширения возможностей и укрепления потенциала

34. Эффективность деятельности по поддержанию мира, осуществляемой в партнерстве с региональными субъектами, может быть повышена путем укрепления партнерского взаимодействия по вопросам, касающимся укрепления потенциала. Хотя большинство участников деятельности по поддержанию мира занимаются укреплением своего потенциала самостоятельно, на двусторонней основе все же было налажено определенное сотрудничество. В основном оно заключалось в обмене опытом между организациями, причем Организация Объединенных Наций как получала, так и предоставляла соответствующие экспертные услуги и помощь. Одна из общих приоритетных задач состоит и должна и впредь заключаться в обеспечении того, чтобы имеющийся потенциал использовался для оказания международному сообществу содействия в оперативном реагировании на возникающие кризисные ситуации.

Организация Объединенных Наций и Африканский союз

35. В связи с тем, что Африканский союз принимает на себя все больше обязанностей в рамках миротворческих операций, он сталкивается с проблемой обеспечения необходимого потенциала для планирования, развертывания и планомерного осуществления этих операций. При всей готовности Африканского союза оперативно развертывать боевые операции и даже принимать в них участие невзирая на риск понести потери он не всегда способен предоставлять воинские и полицейские контингенты, обладающие надлежащим уровнем подготовки и возможностями, отвечающими требованиям Организации Объединенных Наций.

36. Африканский союз предпринимает усилия для создания и обеспечения оперативной готовности Африканских резервных сил (АРС), и он недавно приступил к формированию Африканских сил быстрого реагирования на кризисы. Организация Объединенных Наций через Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе тесно сотрудничает с Африканским союзом и региональными экономическими сообществами/региональными механизмами в целях оказания содействия этим усилиям, более оперативного задействования АРС и Африканских сил быстрого реагирования на кризисы и повышения эффективности разработки и планирования операций по поддержанию мира под руководством Африканского союза и управления ими. В частности, Отделение продолжает оказывать Африканскому союзу поддержку в разработке и пересмотре основных директивных и руководящих документов, таких как доктрина, разработанная Отделом операций в поддержку мира Африканского союза. Кроме того, Организация Объединенных Наций продолжает оказывать Африканскому союзу помощь в формировании полицейских и правоохранительных компонентов АРС, а также в осуществлении третьего плана действий АРС, предусматривающего, в частности, проведение второго этапа учений «Амани Африка».

37. Все еще не решены многие давние проблемы, связанные со способностью Африканского союза развертывать операции по поддержанию мира и управлять ими в чрезвычайно сложных условиях и в короткие сроки. Вместе с тем и АРС, и Африканские силы быстрого реагирования на кризисы могут стать эффективными инструментами быстрого реагирования для Африканского союза и, соответственно, Организации Объединенных Наций. После достижения уровня полной оперативной готовности эти силы можно было бы использовать в качестве временных механизмов для крайне важного первичного реагирования на кризисы в Африке и даже принятия, при необходимости, силовых мер. С другой стороны, их можно было бы задействовать в дополнение к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира для оказания поддержки в чрезвычайных обстоятельствах.

38. Помимо оказания помощи в формировании АРС и Африканских сил быстрого реагирования на кризисы Организация Объединенных Наций участвует в усилиях по укреплению потенциала Африканского союза и его государств-членов в ряде ключевых тематических областей, имеющих отношение к поддержанию мира. В частности, Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, оказывала Африканскому союзу содействие в разработке стратегической рамочной программы действий по разминированию и обезвреживанию взрывоопасных пережитков

войны на период 2014–2017 годов, цель которой заключается в укреплении способности государств-членов и операций Африканского союза устранять угрозы, создаваемые взрывчатыми веществами и взрывоопасными пережитками войны. Кроме того, Организация Объединенных Наций и другие партнеры, включая Всемирный банк, оказывают существенную поддержку в целях укрепления потенциала Африканского союза в таких областях, как разоружение, демобилизация и реинтеграция, реформирование сектора безопасности, права человека и защита детей, в том числе посредством прикомандирования персонала, осуществления программ институционального строительства и оказания технической помощи гражданскому персоналу, задействованному в операциях Африканского союза.

Организация Объединенных Наций и Европейский союз

39. С Европейским союзом проводятся переговоры по вопросам укрепления потенциала в контексте усилий Организации Объединенных Наций по расширению базы стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, за счет задействования дополнительного числа европейских государств и с учетом соответствующих положений Плана действий Европейского союза. Государства — члены Европейского союза заявили о том, что вопросы предоставления контингентов для миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций следует обсуждать и решать на двусторонней основе, а не в рамках механизмов, деятельность которых координируется Европейским союзом. В то же время не следует недооценивать возможность объединения контингентов, предоставляемых разными государствами — членами Европейского союза, в рамках единого формирования, в которое также могут включаться контингенты, предоставляемые странами, не входящими в Европейский союз, в целях устранения конкретных пробелов в миссиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Европейская внешнеполитическая служба сообщила о своей готовности продолжить изучение этого вопроса, а также предоставлять Секретариату свои ресурсы в виде экспертных услуг в конкретных областях, таких как разведка и быстрое реагирование.

40. В том, что касается быстрого реагирования и поставленной Организацией Объединенных Наций цели ускорить развертывание своих операций, то обе организации обмениваются опытом и информацией по вопросам разработки своих соответствующих доктрин. Обсуждается возможность развертывания «боевой группы» Европейского союза в качестве самостоятельно действующих сил быстрого реагирования для поддержки или перед началом операций Организации Объединенных Наций, в том числе в специфических условиях, наблюдающихся в той или иной стране. Несмотря на потенциал этой постоянной боевой группы, которая может быть развернута в оперативном порядке, она еще не задействовалась на практике. Ожидается, что обсуждение этого вопроса продолжится, поскольку государства — члены Европейского союза прилагают все более активные усилия для обеспечения использования этого эффективного инструмента, и я призываю оказывать содействие этому процессу.

41. Европейский союз также привержен укреплению потенциала африканских стран в областях поддержания мира и предотвращения кризисов. Средства созданного Европейским союзом Фонда мира для Африки используются в целях не только оказания Африканскому союзу финансовой помощи для проведения операций, но и содействия в укреплении потенциала при уделении осо-

бого внимания созданию Африканской архитектуры мира и безопасности. В программе действий Фонда мира для Африки на период 2014–2016 годов были пересмотрены принципы оказания Фондом мира для Африки помощи в создании Африканской архитектуры мира и безопасности, с тем чтобы придать ей более целенаправленный характер, включая оказание эффективного содействия в проведении предстоящего второго этапа учений «Амани Африка» и осуществлении деятельности по обеспечению стратегических перевозок, связи и материально-технического снабжения. Кроме того, Европейский союз планирует приступить к осуществлению новой инициативы по подготовке и оснащению личного состава, которая послужит дополнением к его учебным мероприятиям, проводимым на африканском континенте. С учетом приверженности как Европейского союза, так и Организации Объединенных Наций оказанию помощи в укреплении потенциала африканских стран можно ожидать активизации трехстороннего сотрудничества в этой области.

Организация Объединенных Наций и другие региональные организации и механизмы

42. Ввиду наличия у НАТО возможностей и экспертных знаний в области противодействия асимметричным угрозам, особенно в Афганистане, появились новые сферы для сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и НАТО. Организация Объединенных Наций может использовать опыт НАТО в конкретных областях и ее обширную сеть центров учебной подготовки и передового опыта, поскольку они могли бы оказывать ей помощь в этих областях. В частности, продолжается сотрудничество по вопросам обезвреживания самодельных взрывных устройств, в рамках которого, в частности, в центре передового опыта в Мадриде был организован курс повышения квалификации для сотрудников Организации Объединенных Наций. В рамках сотрудничества в 2015 году особое внимание будет уделяться взаимодействию с центрами передового опыта, занимающимися вопросами обезвреживания самодельных взрывных устройств, военно-инженерного дела и обезвреживания неразорвавшихся боеприпасов, а также участию в совместных мероприятиях и проведению семинара, посвященного стратегическим и оперативным аспектам теории и практики деятельности по обезвреживанию самодельных взрывных устройств.

43. Организация Объединенных Наций готова оказывать содействие усилиям других региональных организаций по укреплению регионального потенциала в области поддержания мира. Одним из конкретных примеров такого сотрудничества является взаимодействие с Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которой Организация Объединенных Наций на протяжении последних двух лет оказывает поддержку в расширении базы экспертных знаний и укреплении потенциала в области поддержания мира. После подписания 28 сентября 2012 года меморандума о понимании между Департаментом операций по поддержанию мира и Секретариатом ОДКБ в целях укрепления сотрудничества между обеими организациями Организация Объединенных Наций проводила брифинги и предоставляла материалы, касающиеся стратегий и стандартов деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, для должностных лиц ОДКБ, участвующих в создании ее резервных сил численностью 4000 человек. Недавнее заявление Малайзии о потенциальных планах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии создать регио-

нальные миротворческие силы могло бы способствовать активизации сотрудничества с Департаментом, который заинтересован в оказании содействия осуществлению этой инициативы.

V. Финансирование деятельности по поддержанию мира

44. Региональные организации сами несут ответственность за финансирование своей деятельности, но при этом необходимость повышения предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования операций, проводимых региональными организациями в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций, по-прежнему является крайне важным вопросом, особенно в случае передачи полномочий операциям Организации Объединенных Наций. В частности, длительное отсутствие предсказуемого и устойчивого финансирования в ряде аспектов ограничивало возможности миротворческих операций, проводимых Африканским союзом, что, в свою очередь, отрицательно сказывалось на общей способности международного сообщества эффективно реагировать на кризисы в Африке. Фонд мира, учрежденный Африканским союзом для финансирования его операций по поддержанию мира, не может в полной мере удовлетворять нынешние потребности Африканского союза в области миротворческой деятельности. В настоящее время прилагаются усилия по увеличению размера взносов, начисляемых Африканским союзом в связи с деятельностью по обеспечению мира и безопасности; на состоявшемся в январе 2015 года саммите Африканского союза было принято решение о выделении на проведение миротворческих операций 25 процентов взносов, начисляемых государствам — членам Африканского союза. В то же время Африканский союз для развертывания и планомерного проведения своих операций в значительной степени зависит от донорского финансирования или, как, например, в случае Сомали — от взносов, начисляемых Организацией Объединенных Наций.

45. Крупнейшим источником внешнего финансирования является созданный Европейским союзом Фонд мира для Африки, который был учрежден в 2004 году и представляет собой основной инструмент содействия решению общих приоритетных задач Африканского союза и Европейского союза в области мира и безопасности; на период 2014–2017 годов он располагает финансовыми средствами в объеме 750 млн. евро, большая часть которых зарезервирована для финансирования операций по поддержанию мира, проводимых под руководством Африканского союза. Такой механизм финансовой поддержки миссий, осуществляемых под руководством Африканского союза, обеспечивает предсказуемое финансирование, которое имеет крайне важное значение для планирования и проведения Африканским союзом своих операций. В Китае и Соединенных Штатах Америки в дополнение к ряду менее масштабных двусторонних механизмов создаются аналогичные механизмы финансирования для оказания поддержки Африканскому союзу. Кроме того, Африканский союз получает помощь в проведении миротворческих операций в виде прямой двусторонней поддержки, оказываемой странам, предоставляющим ему воинские и полицейские контингенты, которая особенно ценна тем, что позволяет им укреплять свой потенциал смертоносных средств.

46. Организация Объединенных Наций также разработала различные модели финансирования операций Африканского союза, включая модель, предусматривающую финансирование на основе как начисленных, так и добровольных взносов, или модель, предусматривающую финансирование за счет добровольных взносов вплоть до момента передачи полномочий миротворческим операциям Организации Объединенных Наций. На сегодняшний день наиболее масштабной и проработанной моделью финансирования является модель, применяемая в Сомали, где Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке Миссии Африканского союза в Сомали (ЮНСОА) руководит распределением средств, формируемых за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций, в целях оказания материально-технической поддержки АМИСОМ. В дополнение к этой модели в соответствии с резолюцией 1863 (2009) используется целевой фонд, находящийся в ведении Организации Объединенный Наций. Этот пакет мер материально-технической поддержки, финансируемый за счет начисленных взносов, применяется с 2009 года, причем в случае возникновения дефицита средств для оказания услуг и предоставления технических средств используются добровольные взносы. После принятия резолюции 2036 (2012) дефицит средств также покрывался за счет начисленных взносов, что привело к существенному снижению активности использования средств целевого фонда. В 2013 году Совет Безопасности принял резолюцию 2124 (2013), в соответствии с которой был учрежден еще один целевой фонд для оказания Организацией Объединенных Наций материально-технической поддержки несмертоносного значения АМИСОМ и приблизительно 11 000 военнослужащих Сомалийской национальной армии, задействованных в совместных операциях, в том числе в связи с медицинской эвакуацией. Кроме того, существенную финансовую помощь оказывал Европейский союз, который обеспечивал финансирование выплаты денежного довольствия и окладов военнослужащим, полицейским и гражданским сотрудникам АМИСОМ через Фонд мира для Африки. По сути, опыт работы в Сомали служит примером использования успешной модели сотрудничества в этой области между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и Европейским союзом.

47. Модель, предусматривающая использование целевых фондов Организации Объединенных Наций для оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза, также применялась в Мали и Центральноафриканской Республике, но при этом наблюдались многочисленные трудности. В настоящее время обсуждается вопрос о повышении эффективности использования этой модели, особенно в плане определения путей более эффективного выделения и перечисления средств странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, с учетом их приоритетов. Во исполнение резолюции 2085 (2012) был создан Целевой фонд Организации Объединенных Наций для финансирования Международной миссии под африканским руководством по поддержке в Мали. Сумма полученных взносов составила около 44 млн. долл. США, из которых примерно 38 млн. долл. США было первоначально решено не резервировать для конкретных видов деятельности, а использовать для поддержки деятельности Миссии и закупки материального имущества для различных негражданских компонентов АФИСМА. В Мали из стратегических запасов Организации Объединенных Наций для развертывания было доставлено имущество на сумму около 12 млн. долл. США. После передачи полномочий возможности для оказания поддержки сузились с учетом обя-

зательства Организации Объединенных Наций оказывать поддержку странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, за счет начисленных взносов. В связи с этим доноры определили свои предпочтения относительно использования остатков средств, большую часть которых было решено направить на поддержку усилий по обезвреживанию самодельных взрывных устройств. Кроме того, во исполнение резолюции 2127 (2013) был создан Целевой фонд Организации Объединенных Наций для финансирования Международной миссии под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике. Были получены взносы на сумму около 5 млн. долл. США, которую в период до передачи полномочий планировалось использовать для оказания стратегической коммуникационной поддержки АФИСМЦАР и закупок буфетно-кухонного оборудования для стран, которые в настоящее время предоставляют воинские и полицейские контингенты для МИНУСКА.

48. Как я отметил в моем недавнем письме на имя Председателя Совета (S/2015/3), опыт, накопленный в Мали и Центральноафриканской Республике, подтверждает, что ни один из механизмов финансирования и поддержки сам по себе не является достаточным. Поэтому, как представляется, в большинстве случаев необходимо использовать широкий набор механизмов, в том числе, в зависимости от обстоятельств, добровольные ресурсы, начисленные взносы и двустороннюю помощь. В этой связи я призвал к тому, чтобы совместно с Африканским союзом организовать мероприятие по изучению накопленного опыта, которое было бы направлено на проведение обзора и анализа использования различных механизмов с целью повысить степень предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования миротворческих операций Африканского союза, санкционированных Советом Безопасности.

VI. Сотрудничество по вопросам разработки политики и обеспечения профессиональной подготовки

49. Организация Объединенных Наций добилась прогресса не только в плане укрепления потенциала и повышения оперативности развертывания, но и в плане расширения сотрудничества с региональными организациями в деле разработки политики в ряде ключевых тематических областей. Это еще не привело к полному согласованию стандартов подготовки личного состава в период перед развертыванием, что крайне необходимо для обеспечения оперативности и эффективности процессов переподчинения в случае перехода полномочий от одной организации к другой. Следует отметить, что сотрудничество в разработке политики не всегда приводит к достижению аналогичных результатов и показателей осуществления деятельности, так как они также зависят от институциональной культуры, механизмов и потенциала каждой организации.

Защита гражданских лиц

50. В последние годы Департамент операций по поддержанию мира сотрудничал с региональными организациями в целях разработки руководящих указаний и концептуальных рамок по вопросам защиты гражданских лиц. Например, в последнее время Департамент принимал активное участие в разработке руководящих указаний по этому вопросу для военных операций Европейского союза. Африканский союз и Департамент также проводили активные консультации по вопросу разработки таких указаний в контексте деятельности Афри-

канского союза, хотя работа над ними так и не была завершена. Несмотря на то, что цель консультаций между Департаментом и Африканским союзом заключалась в согласовании концепций Организации Объединенных Наций и Африканского союза по вопросам защиты гражданских лиц, стало очевидно, что одной концепции может быть недостаточно, поскольку операции Африканского союза и Организации Объединенных Наций зачастую проводятся в различных оперативных условиях. Например, в Сомали АМИСОМ должна сосредоточивать усилия на том, чтобы в ходе наступательных операций не допускать жертв среди гражданского населения, а не на том, чтобы принимать активные меры по уменьшению угроз для уязвимого гражданского населения. При этом перед миссиями Африканского союза иногда ставятся задачи по защите гражданского населения, аналогичные тем, которые ставятся перед миротворческими операциями Организации Объединенных Наций, как, например, в Центральноафриканской Республике. В таких случаях применение последовательного подхода к вопросу о защите гражданского населения значительно повышает эффективность коллективных усилий и упрощает процесс перехода военного, полицейского и гражданского персонала из одной организации в другую. Поскольку операции Африканского союза и Организации Объединенных Наций зачастую могут последовательно проводиться в условиях, когда жизнь гражданских лиц подвергается опасности, шагом в правильном направлении стала бы активизация усилий по разработке и, в соответствующих случаях, согласованию концепций защиты гражданского населения.

Женщины и мир и безопасность

51. Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе сотрудничает с Комиссией Африканского союза по вопросам учета гендерных аспектов и проблеме женщин и мира и безопасности, в том числе по вопросам разработки политики и руководящих указаний, а также концептуализации планирования операций, проводимых под руководством Африканского союза. Кроме того, эффективное сотрудничество по проблеме женщин и мира и безопасности налажено с НАТО. Обе организации уделяют первостепенное внимание разработке общих концепций и терминологии по вопросам борьбы с гендерным и сексуальным насилием в условиях конфликта, с тем чтобы на согласованной основе обеспечивать соблюдение принципов, связанных с проблемой женщин и мира и безопасности, в ходе проведения соответствующих операций.

Полиция

52. В политике по вопросам полицейской деятельности Организации Объединенных Наций, провозглашенной Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки, определены основные функции полиции Организации Объединенных Наций и основополагающие принципы, регулирующие ее деятельность. Она была разработана при содействии ведущих региональных организаций, таких как Африканский союз, Европейский союз и ОБСЕ. Общая политика более подробно излагается в ряде тематических руководящих принципов, руководств, стандартных оперативных процедур и учебных материалов по конкретным аспектам, охватываемым четырьмя основными функциями. Эти директивные материалы разрабатываются Организацией Объединенных Наций в сотрудничестве с Африканским союзом, Евро-

пейским союзом и другими основными региональными и профессиональными организациями и предназначаются для использования любыми организациями или государствами-членами, предоставляющими полицейские контингенты для работы в масштабных и многопрофильных международных миротворческих операциях.

Реформирование сектора безопасности и разоружение, демобилизация и реинтеграция

53. Начиная с 2009 года Департамент операций по поддержанию мира и Комиссия Африканского союза расширяют партнерство в области реформирования сектора безопасности, а в последнее время они тесно взаимодействуют по этому вопросу с Европейским союзом, Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и Африканской сетью по вопросам безопасности. В рамках этого партнерства было достигнуто несколько весьма важных результатов, включая утверждение первой континентальной стратегической политики по вопросам реформирования сектора безопасности, а также разработку и осуществление программы поддержки реформы сектора безопасности на сумму в 2,4 млн. долл. США, что содействовало разработке соответствующих оперативных руководящих указаний. В настоящее время среди государств-членов Африканского союза и региональных экономических сообществ, в том числе в рамках проведения учебных мероприятий и подготовки директивных документов, активно распространяется информация о стратегической политике Африканского союза, в частности о путях обеспечения учета положений этой политики в национальном законодательстве. Что касается разработки концепций в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, то Африканский союз, поддерживая комплексные стандарты Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции, разрабатывает дополнительные руководящие указания с учетом специфики африканских стран, из которых пять уже подготовлены, а еще четыре планируется разработать в 2015 году.

Профессиональная подготовка

54. Что касается профессиональной подготовки, то Организация Объединенных Наций вместе с Африканским союзом продолжают анализировать неотложные потребности предшествующих и действующих миссий, особенно в Мали и Сомали. Африканский союз предложил Организации Объединенных Наций принять участие в обзоре и усовершенствовании учебной программы по вопросам проведения миротворческих операций, которая была разработана Африканским союзом в партнерстве с Африканской ассоциацией по подготовке миротворцев, а также в планировании и осуществлении соответствующей подготовки. Активное сотрудничество также налаживается по такому вопросу, как переподчинение военнослужащих миротворческим операциям Организации Объединенных Наций. Проведение перед развертыванием соответствующей подготовки по вопросам защиты гражданского населения, включая женщин и детей, является одним из требований для развертывания миссий Организации Объединенных Наций. В июле 2013 года Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки оказывала содействие подготовке военнослужащих АФИСМА в

связи с их переводом в состав МИНУСМА. В июле и августе 2014 года аналогичная учебная подготовка была организована для военнослужащих, переводимых в состав МИНУСКА. В обоих случаях с личным составом были проведены занятия по таким темам, как мандат миссии и общая информация о ее деятельности; концепция операций, проводимых воинскими и полицейскими контингентами; правила применения вооруженной силы; кодекс поведения миротворцев Организации Объединенных Наций; политика абсолютной нетерпимости в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств; права человека; международное гуманитарное право; защита гражданского населения; сексуальное насилие в условиях конфликта; защита детей; и содействие оказанию гуманитарной помощи. Организация Объединенных Наций будет стремиться укреплять свой потенциал в области учебной подготовки для оказания соответствующей помощи Африканскому союзу.

55. В целом следует и далее рассматривать возможности осуществления между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом, НАТО, Европейским союзом и другими организациями сотрудничества в области профессиональной подготовки в тех случаях, когда у организаций имеются соответствующие потенциал и ресурсы в области профессиональная подготовки, отвечающие требованиям миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, и когда имеются возможности для согласования соответствующих учебных программ. Например, такое сотрудничество могло бы включать обмен опытом или знаниями; разработку методов, стандартов и инструментов профессиональной подготовки; проведение мероприятий по оценке и сертификации; и разработку и применение электронных средств обучения или проведение имитационных экспериментов и других учебных мероприятий.

VII. Замечания

56. Авторы Устава Организации Объединенных Наций проявили дальновидность, поставив во главу угла деятельности Организации Объединенных Наций обеспечение глобальной коллективной безопасности и четко определив роль региональных механизмов. Как следует из настоящего доклада, партнерство между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями в связи с деятельностью по поддержанию мира является беспрецедентно активным, особенно в Африке. Оно продолжает углубляться и развиваться, поскольку Организация Объединенных Наций, Африканский союз, региональные экономические сообщества и Европейский союз во многих странах и регионах не просто сотрудничают, а все чаще тесно взаимодействуют друг с другом.

57. Таким образом, мы вступили в эпоху «партнерского миротворчества», когда тесное сотрудничество между различными многосторонними субъектами на всех этапах кризисов становится нормой и необходимым компонентом деятельности каждой организации. Теперь вместо того, чтобы свертывать свою деятельность и передавать свои мандаты/обязанности другим субъектам, организации постоянно корректируют свои функции с учетом новых потребностей и для дополнения меняющейся деятельности других структур. Такой системный сдвиг произошел не случайно и свидетельствует о том, что каждая организация может вносить неоценимый вклад — в политической и гуманитарной областях или в сферах безопасности, прав человека и развития — на каждом этапе общего реагирования. Это также отражает недвусмысленное признание то-

го, что ни одна организация не может в одиночку эффективно решать все более сложные, многоаспектные проблемы мира и безопасности, будь то на субрегиональном, региональном или глобальном уровнях. Такие проблемы все чаще решаются и должны решаться сообща. При этом важно, чтобы в рамках этой деятельности все ее участники действовали четко и слаженно, то есть чтобы все организации помогали друг другу во имя достижения общей цели установления мира.

58. Для достижения дальнейшего прогресса в этом отношении необходимо и далее укреплять официальные и неофициальные механизмы взаимодействия на стратегическом уровне. Я надеюсь, что Совет Безопасности рассмотрит вопрос об определении более четкой методологии проведения консультаций со своими партнерами на региональном и субрегиональном уровнях, особенно с Советом мира и безопасности Африканского союза. Это позволило бы повысить политическую слаженность, особенно при определении роли каждой организации в рамках реагирования на кризисы. Хотя нереалистично рассчитывать на то, что организации смогут всегда договориться о принятии оптимальных мер реагирования, совершенствование каналов и методов проведения консультаций способствовало бы более оперативному принятию решений и оптимальному использованию ресурсов, не говоря уже о сокращении дублирования усилий и операционных издержек. Рассчитываю на то, что другие члены Совета Безопасности полностью поддержат ту ключевую роль, которую «африканская тройка» может играть в повышении согласованности действий Совета Безопасности и Совета мира и безопасности Африканского союза, в том числе при разработке соответствующих резолюций.

59. Организации Объединенных Наций и региональным субъектам необходимо как можно активнее взаимодействовать друг с другом при планировании своих соответствующих операций, поскольку их функции претерпевают изменения на каждом новом этапе общего реагирования на кризисные ситуации. В настоящем докладе говорится, что в этом плане был достигнут значительный прогресс, в частности в Мали, Сомали и Центральноафриканской Республике. Особое значение имеет то, чтобы процессы преобразования одних миссий в другие планировались сообща и заблаговременно. В результате недавнего перехода от операций Африканского союза к миссиям Организации Объединенных Наций в Мали и Центральноафриканской Республике были извлечены важные уроки, которые следует использовать при преобразовании операций/миссий в будущем. Переход от Сил Европейского союза в Центральноафриканской Республике к МИНУСКА имел образцовый характер и был проведен гораздо более эффективно, чем в других случаях перехода от операций Европейского союза к миссиям Организации Объединенных Наций. В последующий период важно продолжать совместное изучение накопленного опыта и добиваться его учета в руководящих указаниях каждой организации.

60. В моем недавнем письме на имя Председателя Совета Безопасности по вопросу об опыте, накопленном при переходе от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Мали и в Центральноафриканской Республике (S/2015/3), я изложил ряд важных рекомендаций, имеющих актуальное значение в контексте настоящего доклада. Я вновь призываю к их полному осуществлению, в частности к совместному изучению опыта использования различных механизмов финансирования миротворческих операций Африканского союза, санкциони-

рованных Советом Безопасности. Я намерен изложить рекомендации, вынесенные по итогам такого изучения, в моем докладе по вопросу о путях укрепления партнерских связей между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, который будет выпущен в 2016 году. Я твердо убежден в том, что достижение общего понимания возможностей и проблем в деле оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза не только позволит укрепить оперативное партнерство между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, но и ляжет в основу предположений, с учетом которых будут приниматься соответствующие решения, и будет способствовать решению поставленных задач.

61. Последние случаи, касающиеся перехода от одних операций/миссий к другим, указывают на необходимость постепенного согласования политики и стандартов Организации Объединенных Наций и региональных организаций и механизмов. В будущем усилия следует направлять на устранение разрыва в уровне существующих в Организации Объединенных Наций и Африканском союзе стандартов и требований в области учебной подготовки по основным вопросам перед развертыванием, с тем чтобы это впоследствии способствовало более эффективному процессу передачи полномочий. Кроме того, Организации Объединенных Наций и ее партнерам необходимо обеспечить более четкое взаимное понимание практического значения некоторых мандатов, прежде всего мандатов в отношении защиты гражданского населения, которые имеют основополагающее значение для современной деятельности по поддержанию мира. Работе всех организаций в этой области могла бы способствовать более систематическая координация усилий по выработке руководящих указаний, организации профессиональной подготовки и обмену накопленным опытом.

62. Кроме того, новая концепция «партнерского миротворчества» высвечивает необходимость расширения понимания партнерских связей и выведения его за рамки двусторонних отношений между Организацией Объединенных Наций и отдельными региональными организациями или между региональными организациями. Наиболее наглядным примером этого является одновременное взаимодействие в Африке Организации Объединенных Наций, Африканского союза и Европейского союза. Во многих случаях, как об этом свидетельствует настоящий доклад, это фактически приводит к установлению трехстороннего партнерства. Мы должны изучить вопрос о повышении эффективности использования того огромного потенциала, который может таить в себе такое трехстороннее партнерство.

63. Также, имеющиеся у каждой организации механизмы и возможности реагирования не следует отделять друг от друга. Напротив, нам следует изучить пути их наиболее эффективного и предсказуемого использования на совместной основе, в частности в целях оперативного реагирования на острые кризисы, когда опасности подвергаются жизни тысяч людей. В этой связи я приветствую усилия Африканского союза по приведению Африканских резервных сил в состояние полной оперативной готовности — цель, которую Организация Объединенных Наций будет поддерживать и впредь, — а также продолжающееся в Европейском союзе обсуждение вопроса о формировании боевой группы Европейского союза. С учетом масштабности проблем мира и безопасности, с которыми одновременно сталкиваются Организация Объединенных Наций, Африканский союз и Европейский союз, настоятельно необходимо рассмотреть вопрос о наиболее эффективных путях одновременного использования этих

возможностей в интересах достижения нашей общей цели, заключающейся в обеспечении максимально эффективного совместного реагирования на кризисные ситуации.

64. Я также приветствую усилия и инициативы других региональных организаций и механизмов, направленные на укрепление имеющегося у них миротворческого потенциала или создание новых потенциалов. В соответствии со своей политикой и стандартами Организация Объединенных Наций попрежнему готова поддерживать такие инициативы, с тем чтобы другие региональные организации могли в конечном итоге играть более активную роль и продолжать укреплять существующие партнерские связи в области миротворчества.

65. В заключение мне хотелось бы выразить признательность Комиссии Африканского союза и Европейскому союзу за их вклад в подготовку настоящего доклада и всем региональным организациям и механизмам, поддерживающим партнерские отношения с Организацией Объединенных Наций в интересах обеспечения мира.